

DOI:10.18004/pdfce/2076-054x/2018.024(47)001-008

# NOTA EDITORIAL

## Bono demográfico: el reto de aprovecharlo

Oscar Barrios Leiva<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Fernando de la Mora, Paraguay.

Recibido: 15/09/2018; Aceptado: 16/10/2018

El bono demográfico es un fenómeno de larga duración y de imperceptible presencia en la vida cotidiana de las personas. Está definido como aquel “período durante la transición demográfica en que la proporción de personas en edad de trabajar (potencialmente productivas) crece en relación a las personas en edades potencialmente dependientes” (Rodríguez, 2016). El presente artículo tiene por finalidad analizar concisamente el potencial aprovechamiento del bono demográfico en pleno proceso de desarrollo en el Paraguay y llamar la atención respecto a la necesidad de reforzar esfuerzos en áreas prioritarias a partir de la voluntad política concreta. Para tener una aproximación de cómo se está invirtiendo en cada una de estas necesidades básicas de la población, se toma tres momentos (circa 2002, 2012 y 2017) y se realiza una revisión del avance a partir de algunos indicadores de resultado, los cuales deberían reflejar las acciones realizadas en cada una de estas áreas.

La relación o tasa de dependencia (población dependiente en relación a la población en edad de trabajar) es el indicador que permite visualizar el momento de esta oportunidad demográfica al alcanzar un nivel de 2/3, para luego seguir descendiendo hasta un mínimo a partir del cual vuelve a incrementarse, y a cerrar esta ventana de oportunidades. Según CELADE/CEPAL (2008) la duración del tramo en que la tasa de dependencia se mantiene por debajo de 2/3 (2 dependientes por cada 3 activos) es 40 años en promedio. En Paraguay este nivel ha sido alcanzado en 2006 y se estima que iniciará su ascenso nuevamente en la década de los cuarenta de este siglo (Rodríguez, 2016). Vale recordar que el bono demográfico se presenta como una gran oportunidad para el Paraguay. Su nivel de aprovechamiento depende del grado de inversión que se realice o haya realizado para capitalizar esta única coyuntura favorable que brinda la situación demográfica. Esta inversión debería estar orientada principalmente a educación, salud y empleo. En lo relacionado a educación, factor clave del capital humano, muestra avances en los últimos periodos siguiendo la inercia o tendencia en materia de cambios esperados. Así, el promedio de años de estudio de la población de 10 años y más, al año 2002 fue de 6,7 años, al 2012 llegó a 8,2 años, para alcanzar en 2017 el nivel de 8,7 años. La asistencia escolar de jóvenes en la educación media (15 a 17 años), al año 2002 fue de 62,9%, pasó a incrementarse en el año 2012 a 77,7% para alcanzar el máximo al año 2017 de 78,9%. Otra mirada esclarecedora es la proporción de la población con 13 a 18 años de estudio. Se trata de aquellos que tienen educación post secundaria. En los mismos años analizados se constata que de una participación inicial de 5,8% pasa a 12,1%, para llegar a 16,1% (DGEEC, 2018). Otro indicador relevante del potencial aprovechamiento estaría sustentado por la tasa de retención escolar de la educación media (cohorte de 12 años). Ésta, al año 2002 fue de 29,3%, alcanzó 36,6% en 2012 y en el año 2016 llegó a 42,1% (MEC, 2016). En

un periodo aproximado de tres lustros se ha incrementado el promedio de años de estudio en 2, ha pasado la retención escolar de 3 a 4 alumnos, la asistencia escolar de la educación media se modificó de 63 a 80 alumnos y se ha triplicado la población con 13 a 18 años de estudio. Sin embargo, la trayectoria favorable es lenta para todo el requerimiento. Cabe preguntarse si este ritmo de cambios y los niveles alcanzados serán suficientes para dar cuenta de los desafíos que impone el bono demográfico. Por cierto, la educación en términos principalmente de calidad debe dar un salto significativo a más de mejorar la cobertura, principalmente en la educación media y superior. En cuanto a empleo, al analizar el comportamiento de algunos indicadores desde el momento cercano al inicio del bono demográfico hasta el año 2017, se puede apreciar que se han dado cambios relevantes. La Población en Edad de Trabajar (PET) ha sido en 2002 de 4.067.753, ascendió a 5.025.052 (2012), para ubicarse en 5.493.661 potenciales oferentes de trabajo en la economía en el año 2017. Por su parte la Población Económicamente Activa (PEA), aquellos que trabajan o buscan trabajo ha ido creciendo, de representar 2.489.150 en el año 2002, pasó a 3.237.993 en el año 2012, para alcanzar los 3.465.976 en el año 2017 (DGEEC, 2018). Una herramienta de comprensión del potencial bienestar que puede brindar el mercado de trabajo es el Indicador de Calidad de Empleo (ICE) como aproximación al Trabajo Decente, está conformado por aquellas personas ocupadas con niveles de ingreso que le permiten superar los niveles de pobreza, y que al mismo tiempo tienen acceso a un seguro de salud y aportan para la jubilación. La evolución histórica del ICE refleja que, en 2001, representaba 11,1%, al siguiente año de referencia (2012), asciende a 17,6%, para llegar al último año de información disponible (2014) a 19,1% de la PEA Ocupada (Fernández, 2015).

En cuanto a la subutilización, ya sea por desempleo o insuficiencia de horas trabajadas, si bien son indicadores de coyuntura, ayudan a reflejar tendencias. Así se verifica que en 2002 el desempleo abierto ha representado un total de 265.762 personas sin trabajo, en 2012, la cifra se ubica en 148.063, para conformar en 2017 un total de 180.254 personas desocupadas. Se constata también que la subutilización por insuficiencia horaria (Subempleo Visible) para 2002 fue de 193.691 trabajadores, al 2012 llegó a 228.190, ubicándose para 2017 en 188.322 personas que trabajarían más horas si tuvieran oportunidades (DGEEC, 2018). Otro indicador relevante es la tasa de informalidad que también resume en gran medida la subutilización, dado que generalmente se asimilan a bajos ingresos y condiciones laborales poco adecuadas. La información disponible señala que la tasa de informalidad registrada en 2012 fue de 65,7%, manteniéndose prácticamente sin modificaciones en 2017, con una tasa de 65,2% (DGEEC, 2017a). De esta forma en el periodo 2002 al 2017 el potencial de trabajadores en la economía creció en un millón y medio, los trabajadores que se incorporaron al mercado llegó al millón y la subutilización por desempleo e insuficiencia horaria en el periodo, rondó en torno a los cuatrocientos mil trabajadores. El empleo de calidad cubre solo al 20% de los trabajadores y la informalidad afecta a casi un millón setecientos mil activos en 2017. Los cambios apreciados en 15 años señalan que hay mucho por hacer y que los esfuerzos realizados hasta el presente, resultan todavía insuficientes para capitalizar el potencial demográfico del país.

En lo que respecta a salud, unos pocos indicadores dan cuenta de resultados alcanzados en el periodo analizado en cuanto a potencial como capital humano. La desnutrición crónica (talla/edad- 2 DE) de niños menores de 5 años, como indicador de resultado de una nutrición insu-

ciente -que se expresa en altura inadecuada para la edad- verifica que en 2001/2 fue de 13,7%, al siguiente periodo (2012) se redujo a 10,8% (UNICEF, 2014), para reflejar en 2017 un nivel de 5,9% (DGEEC, 2017b). Asimismo, la Población con seguro médico presenta una baja cobertura al inicio de 18,5%, se incrementó al año 2012 llegando a 26,0% para mantenerse en un nivel prácticamente similar de 26,8% en el año 2017 (DGEEC, 2018). Se evidencia cambios en cuanto al problema de desnutrición crónica de la población en los primeros tramos de la vida ya que la misma se ha venido reduciendo en el periodo analizado. En cuanto a la cobertura de seguro médico, si bien ha asumido una tendencia a mejorar al inicio del periodo, se ha estancado en un nivel en que solo 1 de cada 4 paraguayo cuenta con cobertura de salud.

En el plano del marco institucional y de gestión, a comienzos del presente siglo se ha instaurado el Comité Interinstitucional de Población (CIP) y ha sido aprobada la Política de Población (PP), el cual fundamentalmente apuntaba en el “corto, mediano y largo plazo, contribuir con las demás políticas sociales y económicas a impulsar el desarrollo sustentable del Paraguay y a elevar la calidad de vida de sus habitantes...”. Ésta se encaminaría a través de tres ejes fundamentales: 1. Familia, 2. Capital humano y social, y 3. Migraciones y distribución espacial. Particularmente en lo que respecta al eje 2 se propuso “consolidar la formación del capital humano y social sobre la base de los cambios previstos en la estructura por edades y sexo de la población, asegurando su incorporación plena a los procesos productivos de carácter económico, social, educativo, intelectual, científico, tecnológico...”, mediante políticas específicas orientadas al mejoramiento de las condiciones de empleo, ingreso y acceso a los servicios sociales básicos...” (MI & STP, 2005). Cabe tener presente, sin embargo, el CIP ha dejado de funcionar y las políticas no han pasado de ser simple enunciados de buenas intenciones.

Cabe mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo 2030, a partir de la visión país construida, en la estrategia Reducción de Pobreza y Desarrollo Social propone metas que incluyen aquellas relacionadas a la erradicación de la pobreza extrema, el desarrollo infantil temprano, la educación básica y secundaria de calidad para todos, entre otras. Asimismo, en la estrategia Crecimiento Económico Inclusivo presenta metas que incluyen una fuerte inversión en el capital humano de grupos vulnerables, en especial en la educación terciaria, la disminución del trabajo informal la inclusión financiera y las iniciativas económicas que potencien la identidad cultural campesina y de los pueblos originarios (STP, 2014).

En el correr del presente año, el Informe Nacional sobre el Avance en la Implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo Periodo 2013-2018 plantea medidas prioritarias respecto a la Integración de la población en el desarrollo y propone asegurar la plena integración de la población y su dinámica en la planificación del desarrollo sostenible, las políticas sectoriales, y las políticas y programas públicos en general -en particular en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial- a escala nacional y subnacional, haciendo uso del conocimiento y la información sociodemográfica y aprovechando los avances tecnológicos (STP, 2018). Es así entonces que se cuenta con el respaldo de una Política de Población, una instancia establecida para llevarla adelante, así como planes y lineamientos de estrategias y acciones favorables que podrían encauzar los esfuerzos en la materia.

Si el contexto demográfico señala que para mediados de la década del cuarenta de este siglo es-

taría concluyendo el dividendo demográfico, el país se encuentra transitando cerca de un cuarto de la ventana de oportunidades para su desarrollo. En un ejercicio de proyectar linealmente la tendencia actual, siguiendo el ritmo o trayectoria de los indicadores analizados hasta el presente, al cierre de esta oportunidad se estaría reteniendo en el sistema educativo un máximo de 6 estudiantes, se podría alcanzar a lo sumo una población con 12 años de estudio, situación que según la CEPAL con “12 años de escolaridad parecen constituir el umbral mínimo para que la educación pueda cumplir un papel significativo en el mejoramiento del ingreso ocupacional y en la reducción de la pobreza” (CEPAL, 1999). La fuerza del trabajo del país seguiría incrementándose persistiendo la subutilización, un ICE bajo en el que, prosiguiendo con el ejercicio de extrapolar tendencia, el sector informal persistirá con una elevada presencia restando oportunidades de mejores ingresos y bienestar. Las estadísticas consultadas sobre la desnutrición crónica revelan comportamiento favorable. En materia sanitaria, queda la gran deuda de cobertura en salud para la gran mayoría de la población. En suma, es hora de primar la voluntad política de materializar los enunciados para aprovechar el bono demográfico.

**Mgs. Oscar Barrios Leiva**

Editor Invitado

**Autor correspondiente:** Oscar Barrios Leiva. Economista – Demógrafo. CEPAL/CELADE. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Fernando de la Mora, Paraguay. Email: obarriosleiva@gmail.com

## **Demographic bonus: the challenge of taking advantage of it**

The demographic bonus is a phenomenon of long duration and imperceptible presence in the daily life of people. It is defined as that “period during the demographic transition in which the proportion of people of working age (potentially productive) grows in relation to people in potentially dependent ages” (Rodríguez, 2016). The purpose of this article is to analyze concisely the potential use of the demographic bonus in the process of development in Paraguay and draw attention to the need to reinforce efforts in priority areas based on concrete political will. To have an approximation of how one is investing in each of these basic needs of the population, three moments are taken (circa 2002, 2012 and 2017) and a review of the progress is made based on some outcome indicators, which should be reflect the actions carried out in each of these areas. The relation or dependency rate (dependent population in relation to the population of working age) is the indicator that allows visualizing the moment of this demographic opportunity when reaching a level of 2/3, and then continuing to descend to a minimum as of which increases again, and close this window of opportunities. According to CELADE / ECLAC (2008), the duration of the section in which the dependency rate remains below 2/3 (2 dependents for every 3 assets) is 40 years on average. In Paraguay this level has been reached in 2006 and it is estimated that it will begin its ascent again in the decade of the forties of this century (Rodríguez, 2016).

It is worth remembering that the demographic bonus is presented as a great opportunity for Paraguay. Its level of use depends on the degree of investment that is made or has been made to capitalize on this unique favorable situation provided by the demographic situation. This investment should be oriented mainly to education, health and employment.

In relation to education, a key factor of human capital, it shows advances in recent periods following the inertia or trend in terms of expected changes. Thus, the average years of study of the population of 10 years and over, to the year 2002 was 6.7 years, to 2012 it reached 8.2 years, to reach in 2017 the level of 8.7 years. The school attendance of young people in secondary education (15 to 17 years), to the year 2002 was of 62.9%, it happened to increase in the year 2012 to 77.7% to reach the maximum to the year 2017 of 78.9%. Another enlightening look is the proportion of the population with 13 to 18 years of study. It is about those who have post secondary education. In the same years analyzed, it can be seen that from an initial participation of 5.8% it went to 12.1%, to reach 16.1% (DGEEC, 2018). Another relevant indicator of potential use would be supported by the school retention rate of secondary education (12-year cohort). This, to the year 2002 was 29.3%, reached 36.6% in 2012 and in the year 2016 it reached 42.1% (MEC, 2016). In an approximate period of three decades the average of years of study has increased in 2, the retention of 3 to 4 students has passed, the average school attendance has changed from 63 to 80 students and the population has tripled with 13 to 18 years of study. However, the favorable trajectory is slow for all the requirement. One wonders if this rate of change and the levels achieved will be enough to account for the challenges imposed by the demographic bonus. By the way, education in terms mainly of quality should give a significant leap to more than improving coverage, mainly in secondary and higher education.

Regarding employment, when analyzing the behavior of some indicators from the moment close to the beginning of the demographic bonus until the year 2017, it can be seen that there have been significant changes. The Working Age Population (PET) has been 4,067,753 in 2002, amounted to 5,025,052 (2012), to be located in 5,493,661 potential job offerors in the economy in 2017. For its part, the Population Economically Active (PEA), those who work or seek work has grown, from representing 2,489,150 in 2002, to 3,237,993 in 2012, to reach 3,465,976 in 2017 (DGEEC, 2018 ). A tool to understand the potential well-being that the labor market can provide is the Employment Quality Indicator (ICE) as an approach to Decent Work. It is made up of those people employed with income levels that allow them to overcome poverty levels, and who at the same time have access to health insurance and contribute for retirement. The historical evolution of the ICE reflects that, in 2001, it represented 11.1%, the following reference year (2012), amounts to 17.6%, to reach the last available year of information (2014) at 19.1% of the PEA Occupied (Fernández, 2015).

In terms of underutilization, either due to unemployment or insufficient hours worked, although they are indicators of conjuncture, they help reflect trends. This shows that in 2002 open unemployment accounted for a total of 265,762 people without work, in 2012, the figure stands at 148,063, to make up a total of 180,254 unemployed people in 2017. It is also noted that the underutilization due to hourly insufficiency (Visible Underemployment) for 2002 was 193,691 workers, to 2012 it reached 228,190, and for 2017 there were 188,322 people who would work

more hours if they had opportunities (DGEEC, 2018). Another important indicator is the informality rate that also largely summarizes underutilization, given that they are generally assimilated to low incomes and inadequate working conditions. The information available indicates that the informality rate registered in 2012 was 65.7%, remaining practically unchanged in 2017, with a rate of 65.2% (DGEEC, 2017a). In this way, in the period 2002 to 2017, the potential of workers in the economy grew by one and a half million, the workers who joined the market reached one million and the underutilization due to unemployment and hourly insufficiency in the period, centered around the four hundred thousand workers. Quality employment covers only 20% of workers and informality affects almost one million seven hundred thousand assets in 2017. The changes appreciated in 15 years indicate that there is much to be done and that the efforts made up to the present are still insufficient to capitalize on the demographic potential of the country. With regard to health, a few indicators show results achieved in the period analyzed in terms of potential as human capital. Chronic malnutrition (height / age - 2 SD) of children under 5 years of age, as an indicator of insufficient nutrition - expressed in height that is inadequate for age - verifies that in 2001/2 it was 13.7%, The following period (2012) was reduced to 10.8% (UNICEF, 2014), to reflect a level of 5.9% in 2017 (DGEEC, 2017b). Likewise, the population with medical insurance has a low coverage at the beginning of 18.5%, it increased to the year 2012 reaching 26.0% to stay at a practically similar level of 26.8% in the year 2017 (DGEEC, 2018). Changes are evidenced regarding the problem of chronic malnutrition of the population in the first stages of life since it has been reduced in the period analyzed. As for medical insurance coverage, although it has assumed a tendency to improve at the beginning of the period, it has stagnated at a level where only 1 in every 4 Paraguayan has health coverage.

In terms of the institutional and management framework, at the beginning of this century, the Inter-Institutional Population Committee (CIP) has been established and the Population Policy (PP) has been approved, which basically aimed at the “short, medium and long term”. term, contribute with other social and economic policies to promote the sustainable development of Paraguay and raise the quality of life of its inhabitants ... “. This would be routed through three fundamental axes: 1. Family, 2. Human and social capital, and 3. Migrations and spatial distribution. Particularly with regard to axis 2, it was proposed “to consolidate the formation of human and social capital based on the expected changes in the structure by age and sex of the population, ensuring their full incorporation into productive processes of an economic, social nature , educational, intellectual, scientific, technological ... “, through specific policies aimed at improving the conditions of employment, income and access to basic social services ...” (MI & STP, 2005). It should be borne in mind, however, that CIP has ceased to function and that policies have gone from being simple statements of good intentions.

It is worth mentioning that the 2030 National Development Plan, based on the country-built vision, in the Poverty Reduction and Social Development strategy, proposes goals that include those related to the eradication of extreme poverty, early childhood development, basic education and quality secondary for all, among others. Likewise, in the strategy Inclusive Economic Growth presents goals that include a strong investment in the human capital of vulnerable groups, especially in tertiary education, the reduction of informal work, financial



inclusion and economic initiatives that enhance the peasant cultural identity and the native peoples (STP, 2014).

In the course of this year, the National Report on the Progress in the Implementation of the Montevideo Consensus on Population and Development Period 2013-2018 proposes priority measures regarding the integration of the population in development and proposes to ensure the full integration of the population and its dynamics in the planning of sustainable development, sectoral policies, and public policies and programs in general -particularly in development plans and land use planning- at the national and subnational levels, making use of sociodemographic knowledge and information and taking advantage of technological advances (STP, 2018). It is thus that we have the support of a Population Policy, a body established to carry it forward, as well as plans and guidelines for strategies and favorable actions that could channel the efforts in the matter.

If the demographic context indicates that by the mid-forties of this century the demographic dividend was coming to an end, the country is transiting close to a quarter of the window of opportunities for its development. In an exercise of linearly projecting the current trend, following the rhythm or trajectory of the indicators analyzed up to the present, at the end of this opportunity, a maximum of 6 students would be retained in the education system, at most one could reach population with 12 years of study, a situation that according to ECLAC with "12 years of schooling seem to constitute the minimum threshold for education to play a significant role in improving occupational income and reducing poverty" (CEPAL, 1999 ). The strength of the country's work would continue to increase, persisting underutilization, a low ICE in which, continuing with the exercise of extrapolating trends, the informal sector will persist with a high presence, subtracting opportunities for better income and welfare. The statistics consulted on chronic malnutrition reveal favorable behavior. In health, there remains the great debt of health coverage for the vast majority of the population. In short, it is time to prioritize the political will to materialize the statements to take advantage of the demographic bonus.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL). Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999. Santiago: CEPAL. Disponible en:

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2382/1/S2004000\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2382/1/S2004000_es.pdf)

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). (2018). Condiciones de Vida. Encuesta Permanente de Hogares. Fernando de la Mora: DGEEC. Disponible en:

<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/CONDICIONES%20DE%20VIDA/Condiciones%20de%20vida%20Total%20Pais.pdf>

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). (2017a). Ocupación Informal. Encuesta Permanente de Hogares 2012-2017. Fernando de la Mora: DGEEC. Disponible en <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/ocupacion%20informal/1.%20Documento.%20Ocupacion%20Informal.%2025%2010%2018.pdf>

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). (2017b). Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) 2016. Fernando de la Mora: DGEEC. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/mics2016/Encuesta%20MICS%20Para-guay%202016.pdf>

Fernández, J. (2015). Análisis de la calidad del empleo en Paraguay. San Lorenzo: R. Población y Desarrollo. Disponible en: <http://revistascientificas.una.py/index.php/RE/article/view/673>

Ministerio de Educación y Ciencia (MEC). DGPE. SIEC – Periodo 1999-2016. MEC: Asunción. Ministerio del Interior & Secretaría Técnica de Planificación. (MI & STP). (2005). Política de Población. Asunción: STP. Disponible en:

[https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Politica\\_de\\_Poblacion\\_PY.pdf](https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Politica_de_Poblacion_PY.pdf)

Rodríguez, N. (2016). Aprovechar ahora la Juventud: un análisis del bono demográfico del Paraguay periodo 2000-2025. Fernando de la Mora: DGEEC. Disponible en:

<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/investigacion-tematica.php>

Secretaría Técnica de Planificación. (STP). (2014). Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. Asunción: STP. Disponible en:

<http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>

Secretaría Técnica de Planificación. (STP). (2018). Informe nacional sobre el avance en la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo Periodo 2013-2018. Montevideo: STP. Disponible en:

<http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2018/08/Informe-nacional-sobre-el-avance-en-la-implementaci%C3%B3n-del-Consenso-de-Montevideo.pdf>

UNICEF. (2014). Análisis de la Situación Nutricional de los Niños Menores de cinco años en Paraguay a partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos y de Condiciones de Vida 2011-2012. Asunción: UNICEF. Disponible en:

[https://www.unicef.org/paraguay/spanish/unicefpy\\_anali-sism\\_situation\\_nutricional.pdf](https://www.unicef.org/paraguay/spanish/unicefpy_anali-sism_situation_nutricional.pdf)